

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2023,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 14
Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : M. Olivier PACCAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023	7
A. UNE HAUSSE PARTICULIÈREMENT IMPORTANTE DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	7
1. <i>Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont été sous-consommés malgré les mesures de revalorisation salariale décidées à l'été 2023</i>	<i>7</i>
2. <i>Une hausse particulièrement forte des crédits de la mission « Enseignement scolaire »</i>	<i>8</i>
B. DES MOUVEMENTS DE GESTION PEU ÉLEVÉS ET EN BAISSÉ	9
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION ESSENTIELLEMENT DUE AUX REVALORISATIONS SALARIALES DES PERSONNELS.....	11
1. <i>Des dépenses de personnel principalement portées par la hausse du point d'indice</i>	<i>12</i>
2. <i>Un effet de rattrapage en 2023 de la sous-exécution du schéma d'emploi en 2022</i>	<i>13</i>
B. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOLE INCLUSIVE A REPRÉSENTÉ 2,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2023	15
C. L'INFORMATION DU PARLEMENT EST INSINCÈRE, NOTAMMENT CONCERNANT LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION DES ENSEIGNANTS	17

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2023, les dépenses de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » se sont élevées à **81,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à **82 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). Les crédits sont très légèrement sous-consommés, à hauteur de 99,3 % en AE et de 99,6 % en CP.
2. Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont subi une augmentation particulièrement forte de 4,5 % en exécution entre 2022 et 2023, soit une hausse de **3,5 milliards d'euros**.
3. Les dépenses de personnel en particulier ont augmenté de 6 % entre 2022 et 2023, en raison essentiellement de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice à l'été 2023, qui a occasionné une hausse des dépenses de **1,2 milliard d'euros**.
4. Les crédits alloués à **l'école inclusive** ont **augmenté de 15,8 % entre 2022 et 2023**, et s'élèvent à **2,63 milliards d'euros**. Ils ont été multipliés par plus de trois en 10 ans, suscitant des interrogations sur la soutenabilité budgétaire de cette politique.
5. **La sous-consommation des dépenses liées à la formation des personnels s'élève à 1,1 milliard d'euros**. Un tel niveau de sous-consommation des dépenses interroge d'une part sur la sincérité de la programmation budgétaire, et d'autre part sur la nécessité de la prévision de telles dépenses.
6. Au total, le Parlement n'est donc pas en mesure de suivre, au stade de la loi de finances, la programmation par action de **9,5 milliards d'euros** de dépenses.

La mission « Enseignement scolaire » comporte **six programmes** :

- le programme 140 - « **Enseignement scolaire public du premier degré** » ;

- le programme 141 - « **Enseignement scolaire public du second degré** » ;

- le programme 230 - « **Vie de l'élève** ». Celui-ci comporte une nouvelle action destinée à prendre en compte les conséquences de la généralisation de la scolarisation dès trois ans ;

- le programme 139 - « **Enseignement privé du premier et du second degrés** » ;

- le programme 214 - « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** » ;

- le programme 143 - « **Enseignement technique agricole** ».

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023

En 2023, en tenant compte de la contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions », les dépenses de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » se sont élevées à **81,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **82 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

A. UNE HAUSSE PARTICULIÈREMENT IMPORTANTE DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont été sous-consommés malgré les mesures de revalorisation salariale décidées à l'été 2023

À l'échelle de la mission, l'exécution est globalement conforme aux prévisions votées en loi de finances initiale (LFI). **Les crédits sont très légèrement sous consommés, à hauteur de 99,3 % en AE et de 99,6 % en CP, soit un montant de 399 millions d'euros**, par rapport aux prévisions votées en LFI. En incluant les ouvertures et les annulations de crédits intervenues au cours de l'année, le taux de consommation de la mission « Enseignement scolaire » s'élève à 98,9 % en AE et à 99,2 % en CP.

Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » en 2023

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé du programme		2022		2023		Ecart LFI 2023 / LFI 2022	Écart exécution 2023 / exécution 2022	Écart exécution 2023 / LFI 2023
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution			
143 - Enseignement technique agricole	AE	1 537,1	1 522,9	1 595,42	1 552,57	3,8%	1,9%	-2,7%
	CP	1 537,1	1 529,0	1 595,50	1 551,74	3,8%	1,5%	-2,7%
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	8 067,5	8 049,3	8 468,11	8 425,55	5,0%	4,7%	-0,5%
	CP	8 067,7	8 049,3	8 468,11	8 424,82	5,0%	4,7%	-0,5%
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	AE	24 426,8	24 393,3	25 667,16	25 470,02	5,1%	4,4%	-0,8%
	CP	24 427,3	24 392,4	25 667,16	25 455,71	5,1%	4,4%	-0,8%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	AE	34 972,6	34 928,2	36 455,92	36 345,11	4,2%	4,1%	-0,3%
	CP	34 973,4	34 926,7	36 455,92	36 343,17	4,2%	4,1%	-0,3%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	3 022,6	2 803,6	2 910,86	2 753,84	-3,7%	-1,8%	-5,4%
	CP	2 823,7	2 724,8	2 757,17	2 784,28	-2,4%	2,2%	1,0%
230 - Vie de l'élève	AE	6 919,1	6 901,3	7 453,21	7 445,63	7,7%	7,9%	-0,1%
	CP	6 917,6	6 874,6	7 453,21	7 468,37	7,7%	8,6%	0,2%
Total	AE	78 945,7	78 598,6	82 550,69	81 992,71	4,6%	4,3%	-0,7%
	CP	78 746,8	78 496,9	82 397,08	82 028,09	4,6%	4,5%	-0,4%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ce constat masque toutefois comme les années précédentes **des disparités selon les programmes**. Le programme 143 « Enseignement technique agricole » fait l'objet d'une sous-consommation de ses crédits en AE et en CP de 2,7 %. Dans le prolongement des années précédentes, le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » est le plus largement sous-exécuté, à hauteur de 5,4 % en AE.

L'exécution est également **variable selon la nature des dépenses** : les CP ont été consommés à 97,4 % sur les dépenses hors titre 2, et à 99,3 %¹ sur les dépenses de titre 2. Les dépenses de personnel représentent toutefois 92,5 % des crédits de la mission.

De plus, la sous-consommation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est en réalité plus élevée. À l'issue des annonces du 12 juin 2023², des mesures salariales interministérielles ont été mises en œuvre, occasionnant des **dépenses supplémentaires de 853 millions d'euros**, qui n'avaient pas été prises en compte au stade de la LFI. **Ces dépenses ont pu être exécutées sans ouverture de crédits. La masse salariale a ainsi été sous-consommée à hauteur de 454 millions d'euros**, en prenant en compte les mouvements de gestion intervenus en cours d'année. **Au total, la sous-consommation des dépenses de personnel s'élève en réalité à 1,31 milliard d'euros.**

Cette sous-consommation des crédits de la mission est due dans une large mesure à la **sous-exécution des dépenses de formation**, comme développé plus bas dans le rapport, ainsi qu'à la sous-exécution importante du schéma d'emplois de 2022, qui a permis des reports vers 2023, et à un glissement vieillesse-technicité (GVT) moindre qu'attendu. **La sous-consommation des mesures du Pacte enseignant** est également pour partie responsable de la sous-exécution des crédits.

2. Une hausse particulièrement forte des crédits de la mission « Enseignement scolaire »

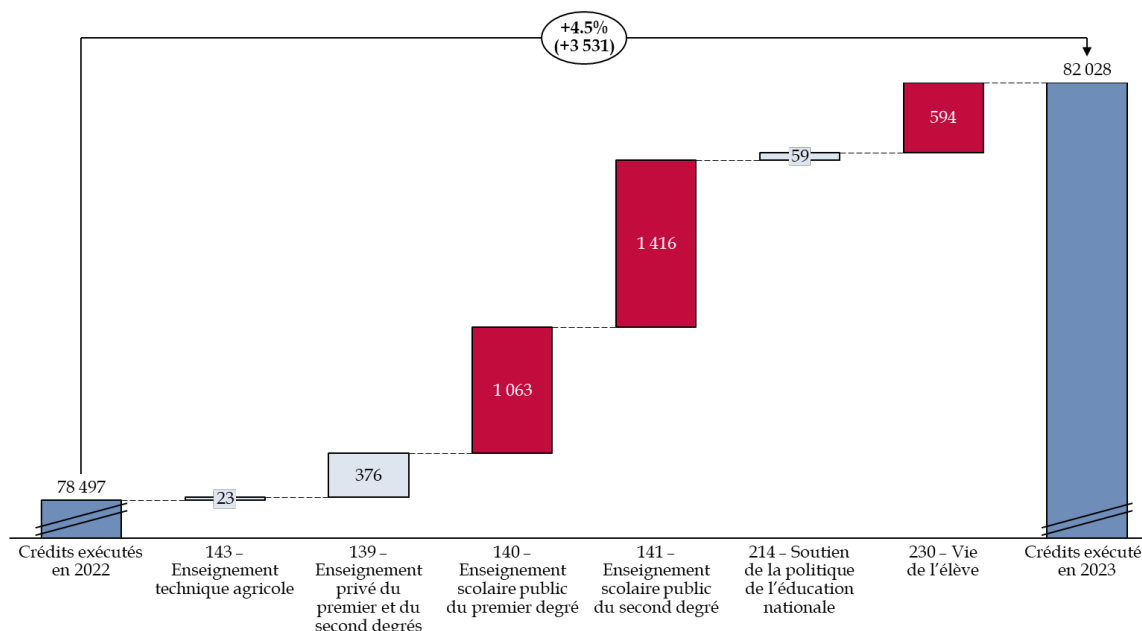
L'année 2023 est marquée par une augmentation particulièrement forte des crédits de la mission « Enseignement scolaire », de 4,5 % en exécution entre 2022 et 2023, soit une hausse de 3,5 milliards d'euros. Si les crédits de la mission augmentent tendanciellement depuis quelques années, la hausse est particulièrement forte en 2023 : les crédits de la mission n'avaient augmenté que de **2,6 milliards d'euros** en 2022 et de **1,9 milliard d'euros** en 2021.

¹ Par rapport aux prévisions en LFI.

² Ayant donné lieu au [décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.](#)

Décomposition par programme de la hausse des crédits de la mission « Enseignement scolaire »

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La hausse des crédits de la mission est liée essentiellement à l'augmentation de **1,063 milliard d'euros du programme 140** « Enseignement scolaire public du premier degré » et de **1,416 milliard d'euros du programme 141** « Enseignement scolaire public du second degré », qui s'expliquent par les **revalorisations salariales des personnels**, comme expliqué plus bas. Toutefois, les crédits du **programme 230** « Vie de l'élève » ont augmenté de **594 millions d'euros, représentant 17 % de la hausse des dépenses de la mission**, alors que le programme ne représente que 9 % des crédits totaux de la mission. Cette augmentation des crédits du programme 230 est liée à la mise en œuvre de **l'école inclusive**, comme développé plus bas dans le rapport.

B. DES MOUVEMENTS DE GESTION PEU ÉLEVÉS ET EN BAISSÉ

Les mouvements de gestion ont été faibles en 2023 sur la mission « Enseignement scolaire » : ils se sont élevés à 255,9 millions d'euros en CP, soit 0,3 % des crédits de la mission. Il s'agit d'une baisse par rapport aux mouvements opérés en 2022 : 964,6 millions d'euros supplémentaires avaient été ouverts pendant l'année, soit 1,2 % des crédits exécutés de la mission, en raison de l'abondement exceptionnel correspondant à la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires décidée à l'été 2022. L'année 2022 tranchait toutefois avec la tendance de long terme : les mouvements de gestion sont d'ordinaire très limités.

La loi de finances de fin de gestion pour 2023¹ a eu un impact de faible ampleur sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Elle a ouvert 82,7 millions d’euros en CP sur le programme 230 « Vie de l’élève », mais au total a diminué les crédits de la mission de 1,2 million d’euros.

¹ [Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.](#)

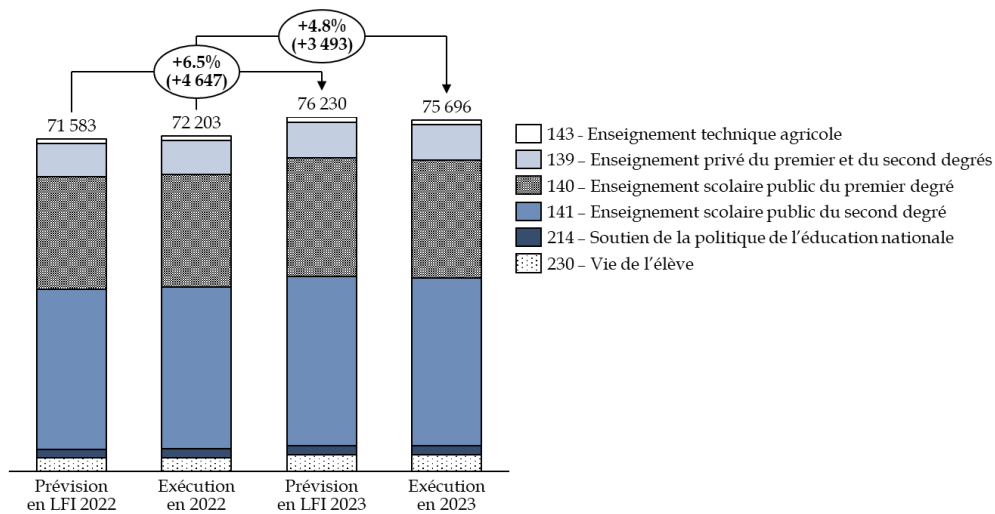
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION ESSENTIELLEMENT DUE AUX REVALORISATIONS SALARIALES DES PERSONNELS

La hausse des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est presque exclusivement due à l'augmentation de 3,5 milliards d'euros des dépenses de personnels. Dans la mesure où les dépenses de personnel représentent 92,3 % des crédits de la mission, et jusqu'à 99,7 % pour le programme 140 et 99,6 % pour le programme 141, un tel constat n'est pas surprenant. L'essentiel de la hausse des dépenses de personnel est ainsi porté par le programme 140 (à hauteur de 1,03 milliard d'euros) et le programme 141 (à hauteur de 1,37 milliard d'euros). Les dépenses de personnel du programme 230 ont augmenté de 596 millions d'euros, soit une hausse de 20 %, proportionnellement beaucoup plus importante que la hausse des dépenses de 4,8 % de l'ensemble de la mission.

Évolution des dépenses de personnel entre 2022 et 2023

(en millions d'euros et en CP)



Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), y compris CAS Pensions. Exécution : consommation constatée dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

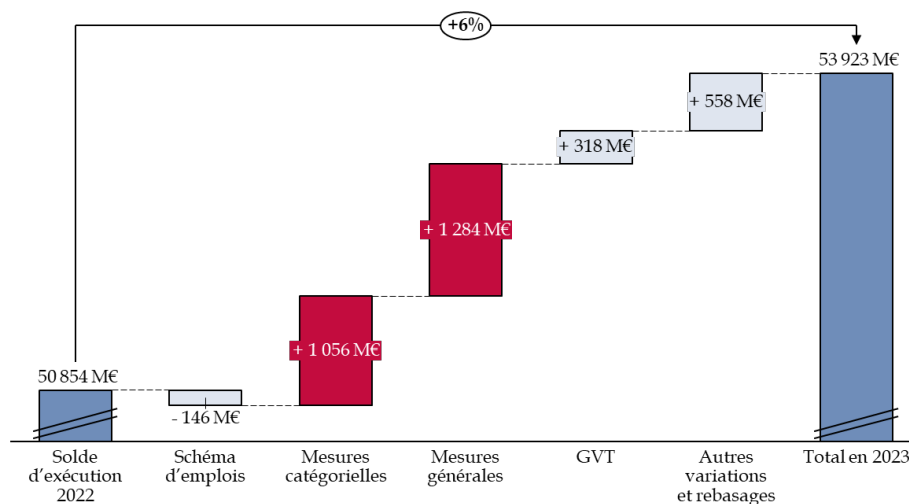
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. Des dépenses de personnel principalement portées par la hausse du point d'indice

L'augmentation des dépenses de personnel, s'élevant à 6 % entre 2022 et 2023, se décompose en plusieurs facteurs. La majeure partie est portée par les **mesures générales**, appliquées à l'ensemble de la fonction publique, qui impliquent une hausse des dépenses de **1,3 milliard d'euros**.

Facteurs d'évolution de la dépense de personnel en 2023

(en millions d'euros et en CP)



GVT : glissement vieillesse-technicité. La contribution au CAS « Pensions » n'est pas prise en compte.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les mesures générales incluent notamment les **mesures interministérielles de revalorisation salariale** annoncées le 12 juin 2023¹, qui comprennent une revalorisation de 1,5 % du point d'indice ainsi que le versement d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. **La variation du point d'indice représente ainsi 63 % de la hausse des dépenses de personnel, hors CAS pensions. L'essentiel de l'augmentation des dépenses de personnel est donc lié au relèvement du point d'indice.**

¹ Ayant donné lieu au [décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation](#).

Coût de la hausse du point d'indice par programme en 2023

(en millions d'euros et en CP)

Programme	Variation du point d'indice
140	350,3
141	554,9
230	62,9
139	168,1
214	24,9
143	12,3
Total	1 173,4

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les **mesures catégorielles** expliquent quant à elles une hausse de **1,06 milliard d'euros** des dépenses de personnel. La LFI pour 2023 avait prévu 1,14 milliard d'euros de mesures catégorielles de revalorisation des rémunérations, dans la continuité des engagements pris lors du Grenelle de l'éducation. Elles incluent notamment des revalorisations inconditionnelles des salaires des enseignants et des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), ainsi que la mise en place du Pacte proposé aux enseignants.

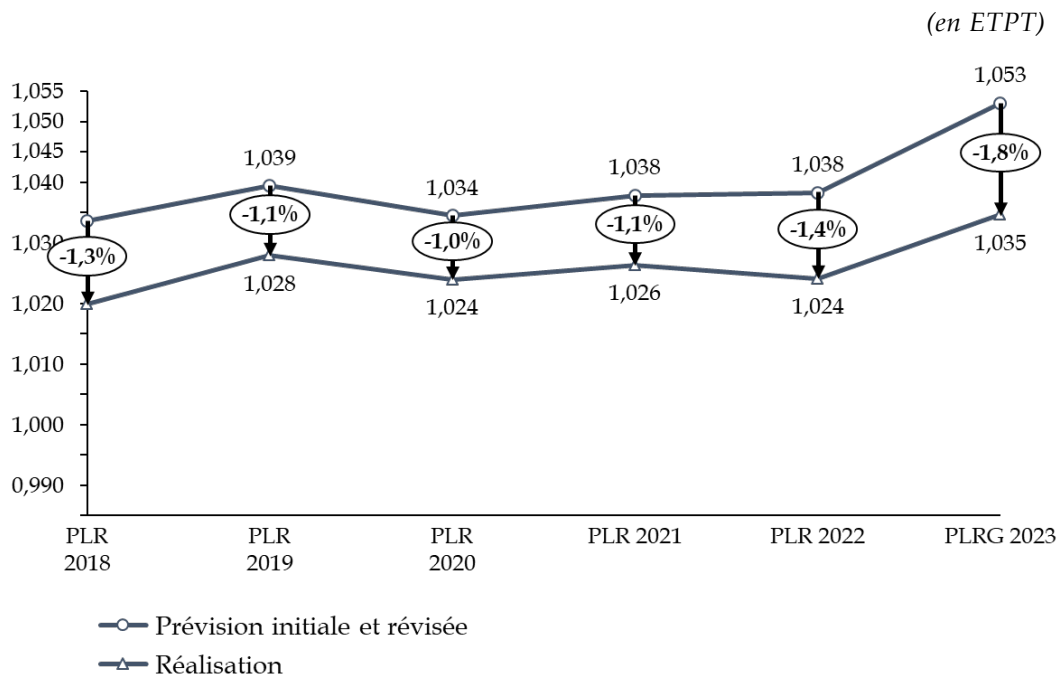
Les mesures catégorielles ont été consommées à hauteur de 91 %, la moindre consommation étant essentiellement portée par **la sous-exécution à hauteur de 69,4 millions d'euros du Pacte enseignant**. **Le Pacte enseignant n'a en effet pas suscité l'adhésion espérée par le ministère de l'éducation nationale** : ainsi, seuls 30 % des enseignants auraient adhéré à une « brique » du Pacte (au lieu de 30 % d'adhésion à l'ensemble des « briques », comme anticipé par le Gouvernement).

2. Un effet de rattrapage en 2023 de la sous-exécution du schéma d'emploi en 2022

En 2023, le plafond d'emplois global de la mission a progressé, pour la quatrième année consécutive, de 1,4 % représentant 14 727 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Cette hausse est principalement due au programme 230 « Vie de l'élève », le nombre d'emplois prévu sur ce programme augmentant de 24,5 % entre 2022 et 2023, soit une hausse de 15 676 ETPT. En effet, la LFI pour 2023 anticipait le **transfert prévisionnel sur le titre 2 de 14 065 ETPT d'AESH et accompagnants d'éducation (AED)**, qui étaient jusqu'alors rémunérés sur les crédits d'intervention du programme. De plus, le ministère de l'éducation nationale a pu reporter, en 2023, 4 500 ETPT au titre de la sous-exécution de 2022. **La hausse du plafond d'emploi en LFI 2023 ne correspond donc pas à une création nette de postes.**

Le niveau des emplois est pourtant sous-consommé, à hauteur de 98,2 % des prévisions en LFI 2023, représentant une sous-consommation de 18 452 ETPT, dont 2 726 ETPT sur le programme 140 « Enseignement public du premier degré » et 4 597 ETPT sur le programme 141 « Enseignement public du second degré ». Le niveau des emplois réellement consommés augmente toutefois par rapport à 2022 de 10 422 ETPT, alors qu'il avait baissé entre 2021 et 2022 de 2 146 ETPT.

Évolution de la consommation des emplois par rapport aux plafonds fixés en lois de finances initiale et rectificatives



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

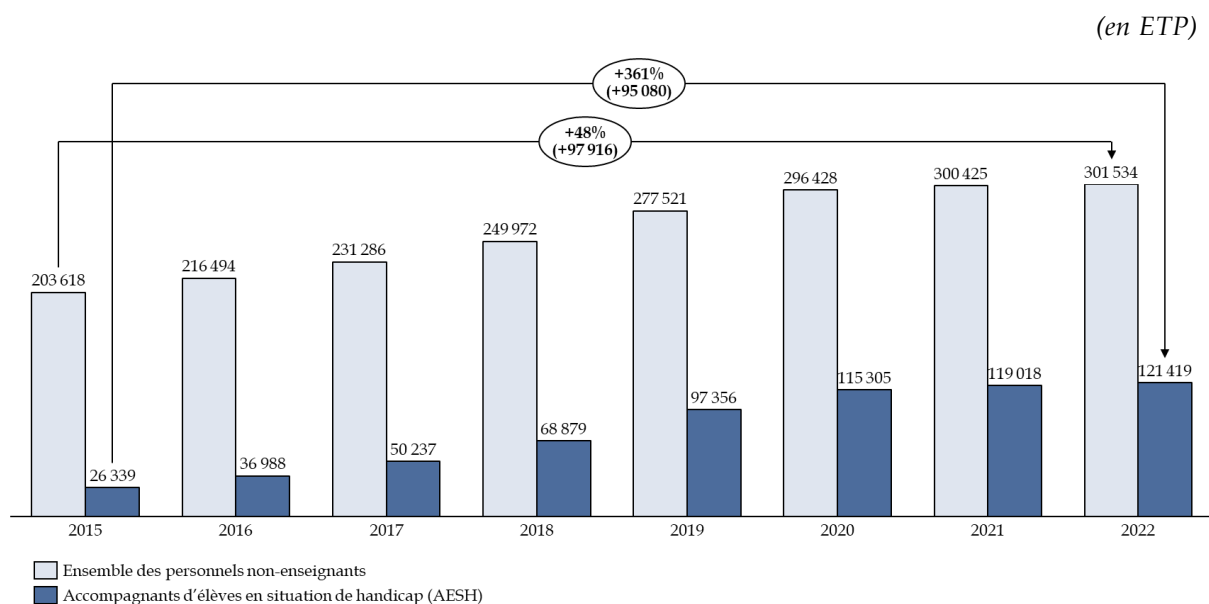
Cette sous-exécution du plafond d'emploi est liée au manque d'attractivité de la filière enseignante, même si les **difficultés de recrutement s'atténuent ainsi légèrement en 2023** par rapport à 2022. Le nombre d'inscriptions et d'admissions aux concours d'enseignement demeure inférieur aux chiffres de la session 2021, malgré une hausse par rapport à la session 2022. À la session 2024, 2 925 postes ouverts au concours dans le premier et le second degré n'ont pas été pourvus. Pour pallier ce déficit d'emplois, la part des enseignants contractuels augmente structurellement de 4,3 % des enseignants en 2015 à 6 % en 2023.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOLE INCLUSIVE A REPRÉSENTÉ 2,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2023

En dix ans, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire est passé de 126 000 dans le premier degré et 76 000 dans le second degré à respectivement 200 000 et 184 000, soit une hausse de 58,7 % des effectifs dans le primaire et près de 150 % dans le secondaire. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont les prescriptrices d'aide adaptée à ces élèves, qui prend la majorité du temps la forme d'un **accompagnement humain par un AESH**. Les AESH interviennent désormais auprès de l'ensemble des élèves bénéficiant d'une prescription d'aide humaine, notamment dans le cadre des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL).

En conséquence, **les effectifs d'AESH ont été multipliés par 3,5 entre 2015 et 2022**, représentant le recrutement de 95 080 AESH supplémentaires.

Évolution des effectifs d'AESH et de personnels non enseignants entre 2015 et 2022



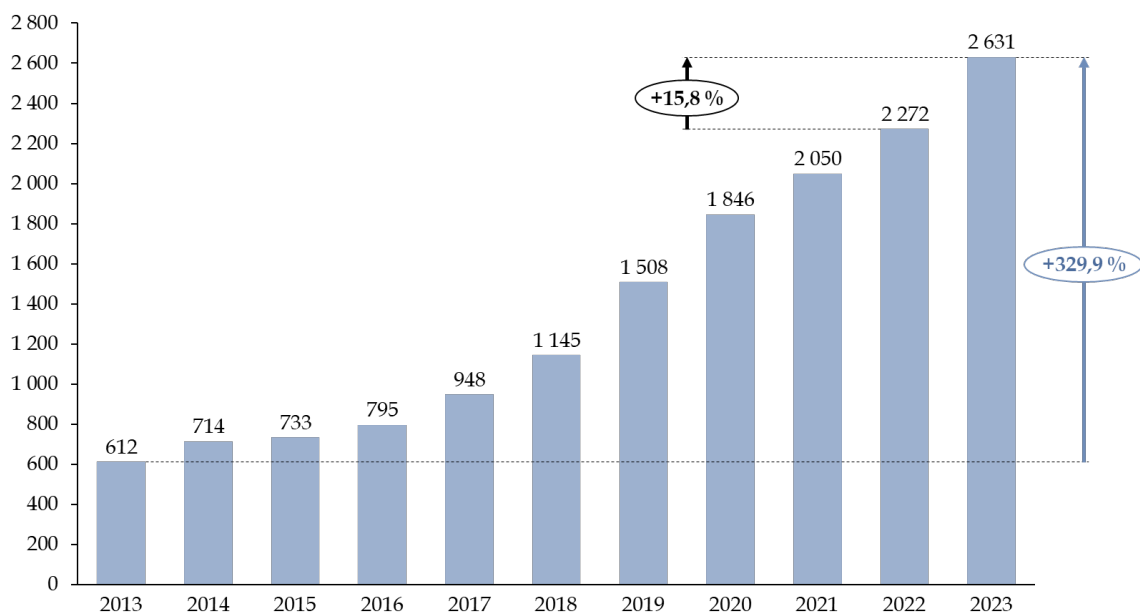
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La mise en œuvre de l'école inclusive présente donc un **coût en hausse** pour les dépenses de la mission « Enseignement scolaire ». Les crédits alloués à l'action 3 - inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, ont augmenté de **15,8 % entre 2022 et 2023**, et s'élèvent à **2,63 milliards d'euros**. Ils ont été multipliés par plus de trois en 10 ans.

La **soutenabilité budgétaire de la politique de l'école inclusive**, en hausse constante depuis huit ans, constitue un point d'attention pour le rapporteur spécial, d'autant qu'elle est liée aux prescriptions des MDPH, qui ne dépendent pas du ministère de l'éducation nationale.

Évolution des crédits exécutés de l'action 3 – inclusion scolaire des élèves en situation de handicap sur le programme 230

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

S'agissant du statut des AESH, la Cour des comptes soulignait annuellement qu'un grand nombre d'emplois permanents d'AESH demeuraient non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission et relevaient des dépenses « hors T2 » du programme 230. Or, depuis la rentrée 2023, la **politique de transformation des contrats de droit public de trois ans, renouvelable une fois en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH** ayant plus de 6 ans d'ancienneté a conduit à **l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission**.

L'objectif est que la totalité des AESH soit gérée sur le titre 2 d'ici 2025. En 2022, comme en 2023, près de la moitié (46 %) des dépenses liées aux AESH étaient cependant encore gérées hors titre 2. Cette évolution doit être accentuée, puisqu'elle va dans le sens d'une **plus grande lisibilité et sincérité de la dépense**, et contribue en outre à limiter la précarité du métier, qui reste importante.

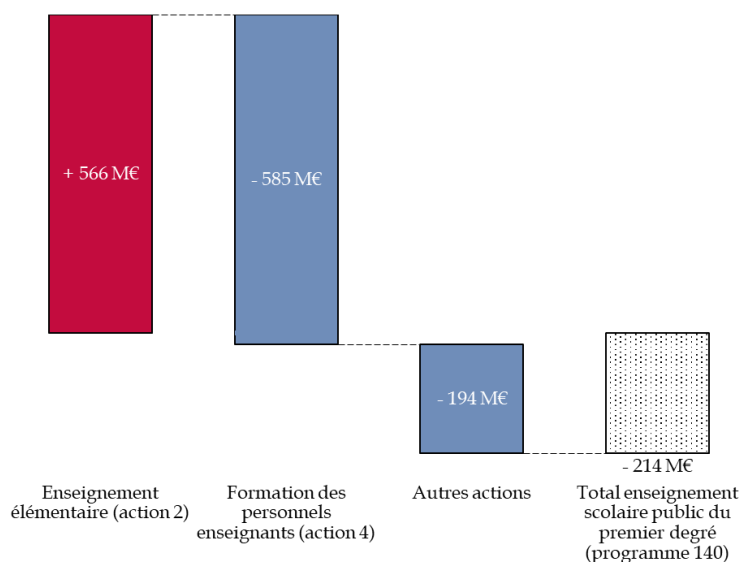
C. L'INFORMATION DU PARLEMENT EST INSINCÈRE, NOTAMMENT CONCERNANT LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION DES ENSEIGNANTS

L'information dont dispose la représentation parlementaire sur la ventilation des crédits par action au sein des programmes de la mission « Enseignement scolaire » est **insincère**. Au vu des montants des dépenses de chaque action, le Parlement n'est ainsi pas en mesure de suivre, au stade de la LFI, la répartition de dépenses s'élevant à **9,5 milliards d'euros** en CP, soit près de 15 % des crédits de la mission hors contribution au « CAS Pensions ».

Ainsi, au niveau du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », la sous-consommation des crédits s'élève à seulement 214 millions d'euros. Toutefois, ce constat cache une disparité importante entre les actions composant le programme : ainsi les crédits de l'action 2 « Enseignement élémentaire » sont sur-exécutés à hauteur de **566 millions d'euros**, alors que les crédits consacrés à la formation des enseignants sont sous-consommés à hauteur de **585 millions d'euros**.

Ventilation par action de la sous-exécution du programme 140 - Enseignement scolaire public du premier degré

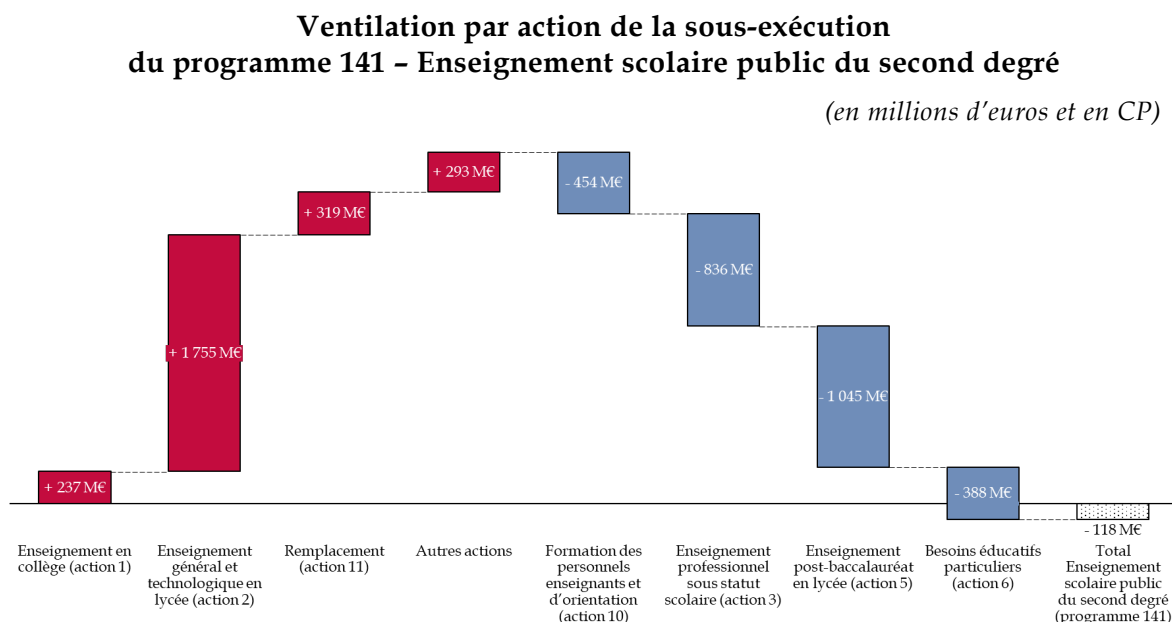
(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

De même, au niveau du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », la sous-consommation des crédits s'élève à seulement 118 millions d'euros. Néanmoins, les crédits liés à l'action 2 « Enseignement général et technologique en lycée » ont été sur-exécutés de 1 755 millions d'euros et ceux liés à l'action 11 « remplacement » de

319 millions d'euros. À l'inverse, les crédits de l'action 5 « Enseignement post-baccalauréat en lycée » ont été sous-exécutés de 1,05 milliard d'euros et ceux liés à l'action 10 « formation des personnels enseignants et d'orientation », à hauteur de 454 millions d'euros.



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

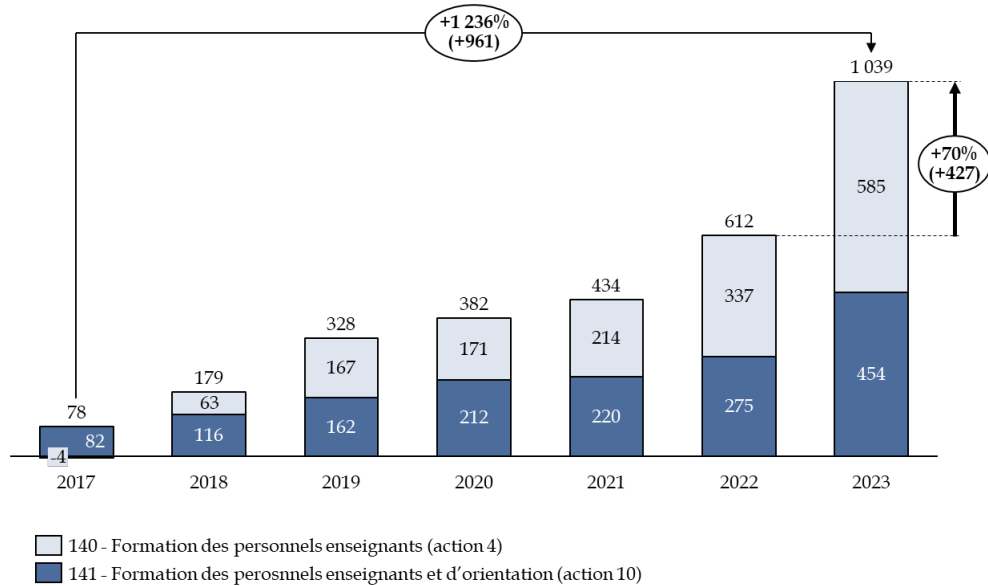
Sur ces deux programmes, les crédits ont manifestement été reportés entre actions pour **financer les revalorisations salariales importantes des personnels, notamment enseignants** (action 2 du programme 140 et action 2 du programme 141).

En particulier, **la sous-consommation des dépenses liées à la formation des enseignants** (action 4 du programme 140 et action 10 du programme 141) **s'élève à 1,04 milliard d'euros**. Cette sous-consommation des crédits consacrés à la formation des personnels s'est particulièrement accentuée en 2023, en augmentant de 70 %. Il s'agit toutefois d'une tendance existante depuis 2018.

Un tel niveau de sous-consommation des dépenses interroge d'une part sur la sincérité de la programmation budgétaire, et d'autre part sur la nécessité de telles dépenses.

Évolution du montant des crédits sous-exécutés consacrés à la formation des personnels entre 2017 et 2023

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Comme le relève par ailleurs la Cour des comptes, les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer entre les crédits destinés à la **formation initiale** des enseignants de ceux destinés à la **formation continue**, réduisant ainsi les capacités de suivi des moyens réellement engagés au regard des actions programmées lors de l'élaboration de la loi de finances. Dans le contexte de la **réforme de la formation initiale des enseignants annoncée en avril 2024 par le Président de la République**, l'absence d'une telle distinction est particulièrement préjudiciable.

De telles disparités de consommation des crédits entre les actions d'un même programme se reproduisent année après année. **Elles doivent impérativement être corrigées au stade de la loi de finances pour permettre à la représentation nationale de voter sur des prévisions conformes à la réalité de l'exécution des dépenses.**